

Mijnheer de Minister, mijnheer de voorzitter van het College van procureurs-generaal, dames en heren

Het is met veel voldoening dat ik u als Minister van Veiligheid en Justitie vandaag het rapport “Beschikt en gewogen, over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen” aanbied. Het is een historisch rapport in die zin dat dit het eerste rapport is dat door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad wordt uitgebracht in het kader van zijn in art. 122 Wet op de Rechterlijke Organisatie omschreven toezichhoudende bevoegdheid ten opzichte van het Openbaar Ministerie.

Omdat dit het eerste rapport in dit kader is, wil ik voordat ik inga op enkele bevindingen van het onderzoek, kort toelichten waarom besloten is om op deze wijze invulling te gaan geven aan de in art. 122 RO omschreven toezichhoudende bevoegdheid die inhoudt dat, ik citeer de tekst: “de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert”.

Deze bepaling, ingevoerd bij de Wet reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket van 19 april 1999, bevat

een vrij open omschrijving van wat zich het best laat karakteriseren als een toezichthoudende bevoegdheid. Een duidelijke invulling van deze bevoegdheid ontbreekt en stond, zo is mijn indruk, de regering ook nog niet voor ogen. Lezing van het weinige dat over art. 122 RO bij de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel is vastgelegd wijst daar ook op. In de toelichting op de Tweede nota van wijziging wordt opgemerkt dat de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad een algemene, aanvullende toezichthoudende taak heeft die hij op grond van het voorgesteld art. 122 RO jegens het Openbaar Ministerie kan blijven vervullen¹. Tijdens de beraadslaging van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer werd door de heer Hirsch Ballin een vraag gesteld over het toezicht op het Openbaar Ministerie door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad. De Minister antwoordde²:

“Dit toezicht zal veelal naar aanleiding van klachten worden ingesteld. Bij een eventueel conflict kan de PG een bemiddelende rol spelen en op basis van klachten kan hij ook een signalerende functie vervullen. Het is denkbaar dat hij door een lid van de zittende magistratuur op de hoogte wordt gesteld van een problematische werksfeer bij een bepaalde rechtbank in het verkeer met het OM. Desgewenst kan de PG bij de Hoge

¹ TK 1997-1998, 25 392, nr. 9, p. 11.

² EK 1998-1999, 25 392, nr. 26, p. 1185.

Raad aanleiding zien, zich tot de minister van Justitie te wenden. Ook zou hij over bepaalde zaken kunnen rapporteren in het jaarverslag van de Hoge Raad. Voor het overige is het aan de procureur-generaal om invulling te geven aan zijn toezichthoudende taak.”

In de periode na 1999 werd aan de concretisering van deze taak nog geen inhoud gegeven, zoals ook in de jaren voor 1999, toen de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad nog de hoogste ambtenaar van het Openbaar Ministerie was, niet enige vorm van toezicht werd uitgeoefend, maar dat veranderde in 2011, toen de voorzitter van het College van procureurs-generaal mij de vraag stelde of de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad niet enig toezicht zou kunnen uitoefenen op de kwaliteit van het werk van het Openbaar Ministerie. Na uitgebreid overleg werd besloten die mogelijkheid met een positieve intentie te gaan onderzoeken. Ik heb daarover in mei 2011 gesproken op het congres 200 jaar Openbaar Ministerie.

Die mogelijkheid is onderzocht en op basis van een uitgebreid rapport van de hand van de Advocaat-Generaal mr. J. Silvis en de gerechtsauditeur mr. N. Vrijman werd in 2012 het principebesluit genomen om aan deze taak inhoud te gaan geven. In dat rapport wordt voorgesteld het door de wetgever

genoemde aanvullend toezicht vorm te geven door middel van thematische onderzoeken naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie zijn taken uitvoert. De onderzoeken zouden zich moeten richten op de juridische kwaliteit van de uitvoering van de onderzochte taak.

Op deze wijze zou het aanvullend karakter van het toezicht door de Procureur-Generaal, naast andere bestaande vormen van toezicht op het Openbaar Ministerie, het best tot zijn recht komen. Er bestaat immers al hiërarchisch toezicht door de Minister van Veiligheid en Justitie, met de daarbij behorende parlementaire controle, controle door de rechter in individuele strafzaken, via art. 12 Sv en eventueel via een civiele procedure wegens onrechtmatige overheidsdaad, controle door de Nationale Ombudsman en controle door de Algemene Rekenkamer.

Het aanvullend toezicht van de Procureur-Generaal gaat niet over de doelmatigheid van het beleid van het Openbaar Ministerie, niet over de rechtmatigheid van het optreden in afzonderlijke zaken. Doel van het door de Procureur-Generaal uit te oefenen toezicht zou moeten zijn de juridische kwaliteit van de uitoefening van de taken van het Openbaar Ministerie.

In 2013 werd besloten met deze vorm van toezicht een begin te maken en als eerste onderwerp van onderzoek te kiezen voor

het uitvaardigen van strafbeschikkingen door het Openbaar Ministerie. Met de Wet OM-afdoening (Stb. 2006, 330) is het uitgangspunt losgelaten dat alleen de strafrechter een straf mag opleggen en heeft het Openbaar Ministerie een zelfstandige strafbevoegdheid gekregen, met de mogelijkheid van verzet, waarna de strafbeschikking vervalt en de rechter de zaak alsnog als een gewone strafzaak afdoet. Inmiddels vaardigt het Openbaar Ministerie jaarlijks tussen de 55.000 en 75.000 strafbeschikkingen uit. Omdat slechts in een beperkt aantal gevallen verzet wordt aangetekend tegen de strafbeschikking, is een groot deel van de strafbeschikkingen niet aan enige vorm van rechterlijke controle onderworpen. Daarom is dit onderwerp gekozen als onderwerp van het eerste onderzoek in het kader van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Het rapport dat ik vandaag aan de Minister aanbied draagt - zoals reeds gezegd - de naam: "Beschikt en gewogen, over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen". Het onderzoek is uitgevoerd door mr. Knigge, Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad, die de leiding over het onderzoek had, en door mr. De Jonge van Ellemeet, tot voor kort gerechtsauditeur bij de Hoge Raad. Om de kwaliteit van dit eerste onderzoek te waarborgen hebben wij een wetenschappelijke begeleidingscommissie

onder voorzitterschap van prof. Mevis gevormd waarin niet alleen de wetenschappelijke inbreng maar ook de inbreng vanuit de praktijk verzekerd was, doordat drie leden van de commissie ook werkzaam zijn in een gerechtshof, een ressortsparket en de strafadvocatuur. Ik wil de begeleidingscommissie ook bij deze gelegenheid graag, mede namens de onderzoekers, nog eens danken voor haar waardevolle adviezen.

De inzet van het onderzoek was antwoord te geven op de vraag in hoeverre het Openbaar Ministerie de ter zake geldende regelgeving naleeft bij het uitvoeren van strafbeschikkingen en op die wijze bij te dragen aan het handhaven of verbeteren van de kwaliteit van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening. De onderzoekers hebben interviews gehouden, ZSM-locaties en de CVOM bezocht, meegelopen op een ZSM-locatie en een OM-hoorzitting door middel van telehoren bijgewoond. De kern van het onderzoek bestond echter uit een dossieronderzoek van een aselechte steekproef van in totaal 375 dossiers waarin door het openbaar ministerie een strafbeschikking werd opgelegd. Dit deel van het onderzoek had betrekking op drie te onderscheiden zaakstromen waarbinnen strafbeschikkingen worden opgelegd: 1. arrondissementale loopzaken, 2. ZSM-zaken en 3. CVOM-zaken.

Ik ga hier niet uitgebreid de uitkomsten van het onderzoek bespreken. Ik noem er enkele.

Een heel belangrijke vraag is of er bij de uitgevaardigde strafbeschikkingen voldoende bewijs is dat de verdachte schuldig is. Het onderzoek levert geen aanwijzing op dat er in de zogenoemde loopzaken, dat zijn de zaken die door het Openbaar Ministerie op de normale wijze op het arrondissementsparket worden beoordeeld, zonder voldoende bewijs een strafbeschikking wordt opgelegd. Dat is anders met betrekking tot de zaken die via het betrekkelijk nieuwe ZSM-traject (betekenis onder meer: Zo Spoedig Mogelijk) worden afgedaan. Hetzelfde geldt voor de zaken die centraal door de CVOM (Centrale Verwerkingseenheid Openbaar Ministerie) worden afgehandeld. In beide zaakstromen ligt het percentage zaken waarin het bewijs als onvoldoende is beoordeeld, in de onderzochte zaken op 8 %. Dat is een ernstig te nemen indicatie dat de grondigheid en de zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling moet plaatsvinden bij CVOM-zaken en ZSM-zaken in de praktijk te wensen over laat en verbetering behoeft.

Een ander probleem is dat wij tot de conclusie zijn gekomen dat de bij de CVOM werkzame ambtenaren de bevoegdheid missen om strafbeschikkingen uit te vaardigen. Het is onzes inziens de vraag of de op 1 januari in werking getreden wetswijziging die

in dit probleem beoogt te voorzien, daarvoor een afdoende oplossing biedt.

Een aanvankelijk voor de onderzoekers verrassende constatering was dat er nog een andere zaakstroom is, van meer dan 16000 zaken waarin een strafbeschikking wordt uitgevaardigd zonder dat wordt beoordeeld of er sprake is van voldoende bewijs. Het gaat daarbij om zogenoemd feitgecodeerde zaken, dat zijn misdrijven en overtredingen waarvoor het Openbaar Ministerie een vast boetetarief heeft vastgesteld. In deze zaken maakt het CJIB (het Centraal Justitieel Incasso Bureau) 'automatisch' een strafbeschikking aan. Die gang van zaken is in strijd met de grondgedachte van de wet.

Ook op andere punten wijzen de onderzoeksresultaten op onvolkomenheden in de naleving van de regelgeving, zoals het niet naleven van de plicht jeugdige verdachten vooraf te horen, het feit dat de strafbeschikking meestal niet de door de wet voorgeschreven dagtekening en zelden de correcte kwalificatie van het feit bevat. Daarnaast wordt gesignaleerd dat de strafbeschikking doorgaans anoniem wordt opgelegd. Zij bevat meestal niet de naam van de functionaris die de beslissing heeft genomen en is ook niet door die functionaris ondertekend.

Voor de verdere bevindingen wil ik verwijzen naar het rapport en de daarbij gedane aanbevelingen. Het is aan het College van procureurs-generaal in overleg met u als Minister te beslissen of en op welke wijze de kritische bevindingen uit dit onderzoek tot aanpassingen van de werkwijze bij het geven van strafbeschikkingen zullen leiden. Wij zouden dat graag zien, omdat de strafbeschikking een belangrijk middel kan zijn voor een doelmatige en rechtstatelijk verantwoorde strafrechtelijke handhaving bij de kleine criminaliteit. Voorwaarde is dan wel dat de uitvoering zorgvuldig en overeenkomstig de wettelijke voorschriften geschiedt en dat niet ook weer wordt bezuinigd op de uitvoering van dit alternatief voor een gewone strafprocedure.

Het is toeval dat een aantal weken geleden in de media reeds aandacht werd besteed aan de strafbeschikking. Gesteld werd dat het Openbaar Ministerie zwaarder straft dan de rechter. Uit cijfers van het Openbaar Ministerie zou zijn gebleken dat men slechts in 14 procent van de gevallen in verzet gaat bij de rechter. Uit een rondgang langs advocaten, rechters en het OM zou verder zijn gebleken dat verzet in de meeste gevallen leidt tot een lagere straf.

De basis voor deze kritische conclusies leek mij smal. De fase van het verzet viel buiten het bestek van het vandaag

gepresenteerde onderzoek. Het lijkt ons een goede gedachte om daar in een vervolgonderzoek aandacht aan te besteden.

Dan wil ik nu graag overgaan tot het aanbieden van het rapport.